

# LECCIONES DEL AMI: LA RECUPERACION DEL IMPULSO PARA UNA NEGOCIACION MULTILATERAL DE LA INVERSION\*

*Frans Engering\*\**  
*Jan Huner\*\*\**

Este artículo describe la situación en que se encuentran los intentos por negociar un orden multilateral para el tratamiento de la inversión extranjera, centrándose en la experiencia de las negociaciones del Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI), que tuvieron lugar en el marco de la OCDE entre los años 1995 y 1998. El paquete AMI tenía que haber incluido una versión revisada de las Directrices para las Empresas Multinacionales de la OCDE, las cuales están siendo reconsideradas actualmente en el seno de la organización, con el objetivo de que en la Reunión Ministerial de la OCDE de 2000 se aprueben las Directrices revisadas. El grupo de trabajo de la OMC sobre la relación entre comercio e inversión se ha reunido diez veces entre 1997 y 1999. La Unión Europea ha apoyado claramente la negociación de un Acuerdo sobre la Inversión en el seno de la OMC; sin embargo, la mayoría de los restantes miembros de la OMC siguen sin estar convencidos de la necesidad de que exista una disciplina multilateral para esta materia.

**Palabras clave:** *inversiones extranjeras, empresas multinacionales, acuerdos internacionales, AMI, OCDE.*

**Clasificación JEL:** *F21.*

## 1. El Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI)

### El porqué del AMI

Mientras que el comercio internacional se encuentra claramente delimitado por un sistema de reglas multilaterales custodiadas por la OMC, este tipo de reglas no existe para la inver-

sión internacional. Y, sin embargo, desde mediados de los años ochenta la inversión ha crecido con mayor rapidez que el comercio internacional. Tanto los países en desarrollo, como los desarrollados, están deseosos de atraer inversión directa, y muchos han tenido éxito en esta empresa. La mayoría de los países de la OCDE han concluido acuerdos bilaterales con paí-

---

\* ENGERING, F. y HUNER, J.: «Lessons of the Multilateral Agreement on Investment: Restoring the Momentum Towards a Multilateral Investment Discipline». Traducción de Elena Pagola.

---

\*\* Director General de Relaciones Económicas Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos.

\*\*\* Asesor de política en la Dirección de Relaciones Económicas Exteriores, Ministerio de Asuntos Exteriores, Países Bajos.

ses no miembros de esta organización relativos a la mutua promoción y protección de la inversión. En el caso de los Países Bajos, se han cerrado 70 de estos acuerdos. Aunque parece más eficiente firmar un único acuerdo multilateral sobre inversión, los intentos realizados en este sentido han sido infructuosos hasta la fecha. El ejemplo más notable es el Código de Conducta para las Corporaciones Transnacionales de la ONU. Las negociaciones sobre este Código, que se pretendía que incluyera no sólo reglas para las compañías transnacionales (CT) sino también normas sobre el tratamiento de los inversores por parte de los países receptores, se iniciaron en 1977 y fueron finalmente abandonadas en 1992.

La OCDE es la única organización multilateral que ha adoptado reglas para la inversión. Esto no resulta sorprendente, teniendo en cuenta que la integran un grupo de países con ideologías afines que coinciden en la necesidad de establecer una disciplina en este campo. El Código de Liberalización de los Movimientos de Capital se remonta a 1961, año en que se fundó la OCDE<sup>1</sup>. En 1976, en el punto álgido del debate sobre el papel de las Empresas Multinacionales (EM), la OCDE adoptó un «acuerdo paquete» que incluía el Instrumento del Tratamiento Nacional (ITN) y las Directrices para Empresas Multinacionales<sup>2</sup>. El ITN es un compromiso de los países miembros de la OCDE para tratar por igual a los inversores extranjeros y a los nacionales. Las Directrices para EM son recomendaciones dirigidas a los inversores con sede en la OCDE relativas a su comportamiento en otros países receptores de la OCDE.

La experiencia con las reglas para la inversión de la OCDE ha sido muy positiva. Aunque no están sujetas a un mecanismo formal de resolución de conflictos, la presión aplicada ha garantizado un grado razonable de cumplimiento. A finales de los ochenta, sin embargo, empezó a observarse una tendencia hacia la discriminación de la inversión extranjera en algunos países de la

OCDE. Europa y Japón estaban preocupados por los crecientes sentimientos proteccionistas del Congreso de EE UU, generados principalmente por los enormes flujos de inversión procedentes de Japón. EE UU, por su parte, veía peligros potenciales en el proceso de integración europea en curso, en el que algunos miembros de la CE abogaban en favor de un tratamiento preferente para los inversores europeos (el debate sobre la «Europa fortaleza»). EE UU también deseaba un instrumento con el que combatir la cerrada naturaleza de la industria japonesa. En consecuencia, se hacía necesario un reforzamiento de la disciplina de la OCDE. Cuando se vio que los intentos por revisar los instrumentos existentes eran inútiles, EE UU lanzó la idea de negociar un acuerdo global completamente nuevo, que cubriera todos los aspectos de la inversión. Como tal incluiría el derecho de establecimiento sin discriminación alguna, así como disposiciones sobre protección de la inversión. Todo lo anterior estaría respaldado por un mecanismo independiente de resolución de conflictos. La firma del AMI, como se iba a llamar, también estaría abierta a países no miembros de la OCDE.

### La negociación del AMI

Las negociaciones sobre el AMI comenzaron en septiembre de 1995. Yo acepté la invitación de asumir la presidencia. Mi trabajo se vio facilitado por el hecho de que en los tres años anteriores a la decisión de iniciar las negociaciones se había llevado a cabo mucho trabajo preparatorio en el Comité de la Inversión y las EM (CIME)<sup>3</sup> de la OCDE. Esto explica el objetivo de concluir las negociaciones a mediados de 1997.

Esto se reveló, sin embargo, como una aspiración demasiado optimista. Pronto se hizo evidente que la mayoría de los negociadores habían subestimado la complejidad del AMI. El tema de la definición es un ejemplo. La mayoría de los países estaba a favor de una definición amplia, que cubriera no sólo la inversión

<sup>1</sup> OCDE: *Code of Liberalisation of Capital Movements*, París, 1997.

<sup>2</sup> OCDE: *Declaration on International Investment and Multilateral Enterprises*, París, 1976, revisado en 1979, 1982, 1984 y 1991.

<sup>3</sup> OCDE: *A Multilateral Agreement on Investment*, Informe del Comité de la Inversión Internacional y de las Empresas Multinacionales de la OCDE, París, mayo de 1995.

directa extranjera (IDE) sino también la inversión en cartera y formas de inversión no titulizada como los derechos de propiedad intelectual. Estos generalmente se incluyen en acuerdos bilaterales de protección de la inversión. Sin embargo, puesto que el AMI también iba a contener reglas sobre la admisión de inversiones («pre-establecimiento»), una definición amplia suscitaba problemas a los ojos de ciertos países. La cuestión de cómo incluir la propiedad intelectual se mantuvo como materia de intenso debate durante toda la negociación.

Más serios fueron los problemas encontrados a la hora de presentar listas apropiadas de excepciones. En vista del limitado tiempo otorgado a las negociaciones, invité a los países a empezar cuanto antes a diseñar listas nacionales de excepciones a la regla principal del tratamiento nacional. Esto nos permitiría negociar sobre la liberalización de la inversión, que era lo que el AMI pretendía esencialmente. EE UU en particular se adhirió a este enfoque. Paradójicamente, fue este país el que presentó la lista de excepciones más larga. Esto en realidad no resulta sorprendente, ya que los Estados individuales conservan el derecho a establecer reglas relativas al tratamiento de los inversores extranjeros.

Pronto se puso de manifiesto que la fecha límite de junio de 1997 no se cumpliría. Las listas con las excepciones propuestas únicamente estuvieron disponibles a principios de 1997, y no estaba claro cómo podríamos llevar a cabo una negociación significativa de estas listas en dos o tres meses. Asimismo, todavía persistían diferencias de opinión considerables en torno al texto del AMI. Otro problema era que algunos países no parecían preparados políticamente para dar su aprobación al acuerdo del AMI en ese momento. Uno de estos países era, paradójicamente, EE UU. La cuestión era que a principios de 1997 el Congreso de EE UU no había sido advertido de lo que se aproximaba. Una razón fue que los negociadores se habían dado cuenta de que, al igual que ocurrió con el NAFTA en 1994, el AMI no se aprobaría sin estipulaciones sobre cuestiones laborales y de medio ambiente. Curiosamente, la delegación de EE UU no sacó este tema durante las negociaciones. Fue la presión del Comité de Medio Ambiente de la OCDE lo que en octubre de

1996 me llevó a introducir la cuestión en la agenda del Grupo Negociador del AMI, junto con el asunto de las normas laborales. Como cabía esperar, este debate se volvió explosivo. Pronto surgió el problema de que la introducción de normas sobre el trabajo y el medio ambiente encontraba la oposición de algunos países como México, Corea, Australia y Nueva Zelanda. Una complicación adicional fue que Francia y Canadá, por su parte, insistieron en la necesidad de una amplia excepción cultural, algo a lo que a su vez se oponían firmemente EE UU y Japón.

Todo esto provocó la ralentización de las negociaciones en la primavera de 1997. Cuando las ONG y los parlamentos tomaron conciencia, la mayoría de los gobiernos de la OCDE empezaban a ver el AMI más como un pasivo que como un activo. La percepción que se tenía del AMI era que creaba derechos para los inversores sin someterlos a obligaciones. Los intentos por convencer a los críticos de la naturaleza equilibrada del AMI, destacando que las Directrices para las Empresas Multinacionales de la OCDE se sumarían al mismo, no tuvieron mucho efecto. La incorporación de estas Directrices, el único código de conducta internacional existente para inversores, se encontró con la implacable oposición de las empresas. De hecho, una característica interesante de las negociaciones del AMI ha sido que el apoyo de las empresas ha sido, como mucho, escaso. ICC, la voz más fuerte entre las empresas internacionales, ha apoyado constantemente una disciplina para la inversión en el seno de la OMC sobre cualquier opción dentro de la OCDE<sup>4</sup>. El respaldo que pudiera existir, se debilitó en mayor medida cuando se hizo evidente que era inevitable la introducción de cláusulas relativas al trabajo y el medio ambiente. Así, mientras que muchos detractores del AMI vieron la mano de las grandes empresas detrás de todo esto, las grandes empresas, por su parte, realmente no se preocupaban demasiado sobre si el AMI se abría o no camino.

Todo lo anterior me llevó a proponer la nueva fecha límite de abril de 1998. A principios de 1998 se habían realizado progre-

---

<sup>4</sup> *Business and the Global Economy*, informe de ICC para la cumbre de Birmingham del G-7, 15-17 de mayo de 1998.

sos suficientes, incluyendo los temas laborales y los relacionados con el medio ambiente, para que esta fecha resultara realista. Sin embargo, en esa época, la OCDE y sus Estados miembros hacían frente a una campaña de protesta bien orquestada por varios grupos de intereses comunicados a través de Internet. Esto hizo al AMI claramente impopular entre los políticos de muchas capitales. Durante una visita a Washington a comienzos de 1981 se me comunicó que el gobierno de EE UU no consideraba que se pudiera alcanzar un AMI en abril. Todo esto me convenció de que, aunque los negociadores pudieran ponerse de acuerdo entre ellos, el AMI sería una propuesta difícil de vender políticamente. Un nuevo aplazamiento de la fecha de conclusión no cambiaría eso.

En la Reunión Ministerial de abril de 1998 el gobierno francés decidió que no valía la pena luchar por el AMI. Francia convenció a EE UU para que propusiera una moratoria de seis meses en las negociaciones. Esta se aceptó en la Reunión Ministerial. Unos días antes de que se reanudaran las negociaciones en octubre de 1998, el Primer Ministro Jospin, sin provocar gran sorpresa, anunció que Francia ya no tomaría parte. Francia todavía apoyaba la firma de un acuerdo multilateral de inversión pero sentía que, dado el carácter mundial de su composición, la Organización Mundial del Comercio (OMC) era el marco adecuado para dicho acuerdo. La retirada de Francia hizo imposible que la Comunidad Europea siguiera negociando. Así, en diciembre de 1998, la OCDE anunció que «las negociaciones ya no se estaban celebrando».

Aunque el debate sobre las reglas multilaterales para la inversión se ha trasladado desde entonces a la OMC, la OCDE sigue jugando un papel importante. Esto es particularmente visible en la actual revisión de las Directrices para las EM.

## 2. Las Directrices de la OCDE para Empresas Multinacionales

### Qué son y cómo funcionan

Las Directrices de la OCDE son singulares en la medida en que constituyen el único código de conducta general existente

para la empresa internacional. Como se mencionó anteriormente, nunca se llegó a implantar un Código de Conducta de la ONU. El otro instrumento relevante es la Declaración Tripartita de Principios de la OIT relativa a las Empresas Multinacionales y la Política Social, adoptada en 1977<sup>5</sup>. Esta declaración es aplicable a escala mundial, pero sólo cubre asuntos laborales. Las Directrices de la OCDE se emplean únicamente para inversores que invierten en países de la OCDE, pero cubren todos los aspectos relevantes de las operaciones de las EM: transparencia de información, competencia, financiación, imposición, relaciones laborales, medio ambiente y aplicaciones tecnológicas<sup>6</sup>.

Desde el punto de vista legal, las Directrices son recomendaciones de los gobiernos de la OCDE a sus empresas que operan en otros países de la OCDE. La única obligación formal es que los países deben establecer «puntos de contacto nacionales» que actúan como foro de discusión de cualquier asunto relacionado con las operaciones de las EM. Estos puntos de contacto generalmente tienen una estructura tripartita, esto es, gobierno, empresa y trabajo. Los puntos de contacto situados en diferentes países deben trabajar de forma conjunta para encontrar solución a cualquier problema generado por las operaciones efectuadas en uno o más países por un inversor de otro país. Si hay un conflicto sobre la aplicabilidad de las Directrices, el Comité de la Inversión y las EM de la OCDE (CIME) puede ser requerido para que considere una modificación del texto o una clarificación de una cláusula concreta. El CIME no puede pronunciarse por sí mismo sobre la cuestión de si una empresa en particular ha respetado o no las Directrices en un determinado caso.

Una característica fundamental de las Directrices es que están respaldadas tanto por las empresas como por los trabajadores. Ambos colectivos han sido muy consultados cuando se diseñaron en 1976 y durante revisiones posteriores en 1979, 1982,

<sup>5</sup> *Tripartite Declaration of Principles Concerning Multinational Enterprises and Social Policy*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo.

<sup>6</sup> El texto actual de las Directrices puede encontrarse en la dirección en Internet de la OCDE <http://www.oecd.org/daf/cmismnegrude.htm>.

1984 y 1991. El siguiente examen estaba previsto para 1996 pero se retrasó hasta después de la conclusión de las negociaciones del AMI.

### Las Directrices en la práctica

Su apoyo global a las Directrices no significa que los representantes de la empresa y el trabajo estén necesariamente contentos con todo lo que hay en ellas, o con todas las clarificaciones adoptadas por el CIME a lo largo de los años. A las empresas no les gustan las modificaciones de las Directrices: se opusieron firmemente a la adición de un capítulo sobre protección medioambiental en 1991. Los trabajadores están frustrados por la incapacidad de la OCDE para actuar solucionando conflictos relativos a la aplicabilidad de las Directrices.

Desde el punto de vista de los países miembros<sup>7</sup> la experiencia inicial con las Directrices fue, en general, positiva. Los gobiernos de la OCDE estaban satisfechos con ellas porque era, en su opinión, una respuesta adecuada a la discusión sobre el comportamiento de las EM que había surgido en los años setenta. Una de las causas de dicho debate fue la intromisión de algunas EM en la política interna de los países receptores de la inversión. El presunto papel de ITT en el derrocamiento del gobierno de Allende en Chile es el ejemplo más conocido. Pero los años setenta también asistieron a un debate más amplio sobre la naturaleza secreta de las EM provocado, en parte, por el papel jugado por las compañías petroleras durante la denominada crisis energética de 1973 y 1974. Las Directrices fueron, y siguen siendo, una clara señal de los gobiernos que esperan de las EM que sean transparentes y respeten unas normas básicas en sus operaciones internacionales.

La publicidad inicial que siguió a la adopción de las Directrices, y su difusión entre los directivos de la mayoría de las EM con sede en la OCDE garantizaron que fueran bastante bien conocidas. Aunque las disputas sobre la aplicación de las

Directrices han sido frecuentes, especialmente a principios de los ochenta, los ejemplos de flagrante menosprecio de las Directrices han sido escasos. El más reciente fue la decisión de Renault a comienzos de 1997 de cerrar una planta de ensamblaje en Vilvoorde en Bélgica. Esto suponía una clara violación de la norma del capítulo de Relaciones Industriales relativo a la necesidad de dar a los empleados un aviso razonable al tomar en consideración el cierre de una entidad. La posterior solicitud conjunta por parte de Bélgica y Francia de una clarificación de las Directrices fue, por tanto, básicamente simbólica. Sin embargo, sí llevó a los dos países a abogar por un fortalecimiento de las Directrices con objeto de aumentar su autoridad.

De hecho, la mayoría de las peticiones de clarificación que llegaron al CIME desde 1976 surgieron a partir de la decisión de una EM de cerrar una filial en uno de los países de la OCDE. Muchas de estas solicitudes fueron presentadas por TUAC, la Comisión Sindical Consultiva a la OCDE. TUAC, al igual que su homólogo empresarial BIAC, puede presentar sus propias peticiones de clarificación. Las solicitudes que tuvieron éxito, una docena aproximadamente, a menudo eran consideradas *de facto* como una condena al comportamiento de una EM en un caso concreto<sup>7</sup>.

Hacia finales de los años ochenta, las Directrices empezaron a desvanecerse de la conciencia pública. Varios factores parecen haber influido en ello.

1. Con el aumento de la actitud favorable a la empresa entre el público, el papel de las EM era menos cuestionado.
2. Una nueva generación de directivos había llegado a la mayoría de las EM y, en la medida que conocían las Directrices, tendían a considerarlas como una reliquia del pasado.
3. En muchos países los sindicatos habían perdido interés por las Directrices y miraban hacia otras vías para perseguir sus intereses.
4. El debate en la ONU sobre la regulación de las EM se estaba desvaneciendo a la luz de un incipiente consenso sobre las ventajas de la inversión extranjera. La mayoría de los países en desarrollo y todos los antiguos Estados comunistas de Europa

<sup>7</sup> Todas las clarificaciones están contenidas en *The OECD Guidelines for Multinational Enterprises*, París, OCDE, 1997.

del Este estaban ahora preocupados por conseguir su parte de la inversión de las EM.

A mediados de los noventa, muchos gobiernos de la OCDE habían llegado a creer que las Directrices habían perdido más o menos su sentido. Cuando las EM eran criticadas, reaccionaban adoptando sus propios códigos de conducta o enfrentándose directamente con las ONG. Los gobiernos aplaudían y animaban estos desarrollos. En 1997, sin embargo, el debate sobre el AMI les despertó de sus sueños. Como se señaló anteriormente, los gobiernos de la OCDE insistían en que las Directrices irían unidas al AMI. Asimismo, las Directrices se actualizarían tan pronto como finalizaran las negociaciones del AMI. No obstante, su naturaleza voluntaria seguiría inalterada.

Si a las empresas no les gustaba esta perspectiva, los sindicatos estaban, en general, satisfechos con la idea porque veían oportunidades para introducir correcciones que habían perseguido durante mucho tiempo. Los críticos del AMI reaccionaron diciendo que el acoplamiento de las Directrices al AMI sólo sería creíble si estas Directrices experimentaban modificaciones drásticas, como hacerlas vinculantes y aplicables universalmente. El diálogo sobre esta cuestión se ha trasladado entre tanto a la revisión de las Directrices, actualmente en curso.

### **La revisión de las Directrices**

Cuando el destino del AMI quedó sellado en diciembre de 1998, la revisión de las Directrices acababa de empezar. El objetivo era terminar este proceso en junio de 2000, con la adopción de las revisiones en la Reunión Ministerial de la OCDE. Esta era una meta ambiciosa, dado que las Directrices cubren un vasto ámbito, lo que supone implicar a varias áreas de política dentro del comité de la OCDE y de la estructura del Secretariado, así como en capitales. Tres países no miembros de la OCDE, Argentina, Brasil y Chile, que se adhieren formalmente a las Directrices, participan en el debate.

La discusión de la revisión muestra hasta ahora que tres cuestiones fundamentales dominan las negociaciones:

1. Las Directrices deberían aplicarse más allá de la OCDE.
2. Qué modificaciones habría que hacer al texto.
3. Cómo se pueden reforzar los procedimientos de seguimiento.

*Hacer que las Directrices se apliquen fuera de la OCDE* parece un cambio deseable, pero necesita un examen concienzudo de sus consecuencias legales. Esto, desde luego, es cierto si decidimos reforzar los procedimientos de seguimiento. Es un hecho, sin embargo, que la mayoría de las delegaciones, incluyendo los Países Bajos, están de acuerdo en que el valor añadido de las Directrices está en que se encuentra principalmente en situaciones donde la legislación nacional es vaga o se aplica mal. Es aquí donde la exigencia básica de que las EM deberían respetar las leyes nacionales sencillamente no es suficiente. Algunos países, sin embargo, tienen dudas.

Consideran que la extensión de la aplicabilidad a terceros países puede ser interpretada como una invasión de su soberanía. Los defensores replican que restringir la aplicabilidad a la OCDE podría suponer que la conducta de las EM sea peor fuera que dentro de la OCDE.

La cuestión de *modificar el texto de las Directrices* es claramente más controvertida. Algunos países, como Bélgica y Francia, son muy ambiciosos y abogan por un cambio de envergadura. Francia inicialmente quería que los estándares fundamentales del trabajo, reconocidos por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 1998, se hicieran parte obligatoria de las por lo demás voluntarias Directrices. Otros, como Estados Unidos y Japón, defienden un enfoque prudente. Como las empresas, conceden importancia al mantenimiento de unas Directrices estables para no generar la impresión de que nuestras expectativas sobre la conducta de las EM están cambiando continuamente.

Si la mayoría de los países está de acuerdo en que el capítulo sobre protección medioambiental necesita una actualización, la intensidad varía considerablemente. Las propuestas radicales de modificaciones se explican o bien por la esperanza de pacificar a las ONG o por la frustración ante la ausencia de progresos en la aplicación de la Declaración de Río y de otros acuerdos medioambientales internacionales. Hay un amplio

consenso sobre la necesidad de que, en cualquier caso, este capítulo refleje los últimos avances recogidos en la Declaración de Río y la Agenda 21.

La cuestión de añadir cláusulas sobre el respeto a los derechos humanos también genera mucho debate. Los defensores argumentan que las EM tienen la responsabilidad propia de garantizar el respeto de los derechos humanos básicos, especialmente en los casos donde el gobierno anfitrión no aplica adecuadamente estos derechos. También apuntan que algunos códigos de conducta corporativos voluntarios contienen lenguaje relativo a los derechos humanos.

Los detractores señalan que las Directrices contienen la reglamentación adecuada sobre derechos laborales, como la libertad de asociación. Consideran que en el marco de las Directrices no resulta apropiado añadir más lenguaje general sobre el respeto de los derechos humanos. Esto podría originar dudas sobre la responsabilidad principal de los gobiernos de preservar estos derechos. Otras partes del texto, como el capítulo sobre tributación y sobre ciencia y tecnología, no presentan obstáculos insalvables. Respecto a la cuestión de los derechos laborales, la visión que prevalece es que el texto debería reflejar el estado actual de los instrumentos de la OIT.

En lo que respecta al *fortalecimiento de los procedimientos de seguimiento*, casi hay unanimidad sobre la necesidad de reforzar el papel de los puntos de contacto nacionales. Muchos de ellos llevan una existencia aletargada. Un resultado seguro de la revisión es que se exigirá a los puntos de contacto que realicen nuevos esfuerzos para promover y divulgar las Directrices lo que, después de todo, es una de sus funciones esenciales. En la mayoría de los países de la OCDE hay una ignorancia casi total de las Directrices tanto por parte del público, como de las empresas. Esto no resulta sorprendente, dado que las acciones de las EM ya no eran un tema tan debatido en la segunda mitad de los ochenta. Ahora que esta cuestión ha reaparecido, tenemos que difundirla en cuanto el proceso de revisión haya sido completado.

Un tema mucho más complejo es el de cómo tratar la aplicación de las Directrices en casos específicos. ¿Deberían hacer

recomendaciones los puntos de contacto nacionales? ¿Deberían hacerse públicos los resultados de las discusiones en el seno de los puntos de contacto nacionales o deberían continuar siendo confidenciales? Estas cuestiones todavía dividen a las delegaciones.

Las ONG ahora se han declarado también participes en las Directrices. Desde luego en los Países Bajos han sido muy consultadas hasta ahora durante el proceso de revisión. Mi opinión es que las Directrices deberían estar respaldadas no sólo por representantes de la empresa y el trabajo, sino también por la sociedad en su conjunto. Si se consigue esto, las Directrices podrían jugar un papel vital en la creación de un consenso sobre la necesidad de reglas multilaterales para la inversión.

### 3. Perspectivas para un Acuerdo sobre Inversión en la OMC

La Conferencia Ministerial de la OMC que se celebró en Singapur en diciembre de 1996<sup>8</sup> decidió establecer un Grupo de Trabajo sobre la Relación entre Comercio e Inversión (WGTT). Esta decisión era un compromiso entre los defensores de la negociación de un Acuerdo sobre la Inversión en la OMC y los que se oponían a dicho acuerdo. EL grupo recibió un amplio mandato. Se reunió en diez ocasiones entre junio de 1997 y septiembre de 1999. El más controvertido de los asuntos explorados por el WGTT se definió de la siguiente manera: «las ventajas y desventajas de introducir reglas bilaterales, regionales y multilaterales, incluyendo desde una perspectiva del desarrollo». Esto proporcionó una oportunidad a los países de la OCDE para difundir información sobre la experiencia adquirida en las negociaciones del AMI y de comprobar las reacciones de los demás miembros de la OMC ante la idea de un posible acuerdo sobre la inversión en la OMC.

<sup>8</sup> OMC: *Informe del Grupo de Trabajo sobre la Relación entre el Comercio y la Inversión para el Consejo General*, 8 de diciembre de 1998 /WT/WGTI/2.

Cuando todavía se mantenían las negociaciones del AMI, otros miembros de la OMC se mostraron al mismo tiempo curiosos y prudentes respecto a este intento de negociar un acuerdo entre un grupo limitado de países. Esto refleja, de hecho, la experiencia de los eventos organizados por la OCDE para informar a países no miembros de los avances alcanzados en las negociaciones del AMI. A los países de la UE y Canadá se les pidió con frecuencia que explicaran por qué tomaban parte en las negociaciones del AMI y sin embargo, al mismo tiempo, propugnaban la negociación de un amplio acuerdo sobre inversión en la OMC. Estas cuestiones reflejaban el recelo, entre muchos países en desarrollo, ante la posibilidad de que los países de la OCDE intentaran imponer el AMI, una vez completado, a los países de la OMC.

No es un secreto que el anterior Director General de la OMC, Renato Ruggiero, estaba en desacuerdo con la iniciativa del AMI. Argumentaba que un acuerdo multilateral es necesariamente un acuerdo de la OMC. Vio los esfuerzos hacia el exterior de la OCDE como un intento por dividir a los miembros de la OMC entre países AMI y países no-AMI. El Sr. Ruggiero estaba sin duda entre aquellos que se sintieron aliviados al ver el abandono de las negociaciones del AMI en diciembre de 1998.

Las discusiones en el Grupo de Trabajo de la OMC han puesto claramente de manifiesto que el consenso entre los miembros de la OMC es todavía insuficiente para permitir la negociación de un amplio acuerdo sobre la inversión. Países como India, Paquistán, Malasia y Egipto han sido siempre muy directos en su oposición a cualquier acuerdo sobre la inversión en la OMC. Otros países eran escépticos, pero estaban dispuestos a discutir los pros y los contras. Entre estas voces destaco las siguientes:

- La definición de cualquier acuerdo futuro debería estar limitada a la inversión directa extranjera. La inclusión de flujos de capital más volátiles, como la inversión en cartera, conlleva el riesgo de provocar una crisis en las balanzas de pagos. Esta opinión estaba reforzada por la crisis asiática de 1997.

- La regla del tratamiento nacional de los inversores extranjeros es aceptada por la mayoría de los países. Después de todo, ya la han aceptado en el marco del capítulo IV del GATS. Sin embargo, su aplicación sin excepciones se contempla todavía como una renuncia a la posibilidad de establecer condiciones a la inversión extranjera. Esto supone que la idea de limitar los «requisitos de actuación» de los inversores extranjeros también es rechazada.

- La mayoría de los países tienen mucho interés en preservar su capacidad para ofrecer incentivos a los inversores extranjeros. No están impresionados por la evidencia de que tales incentivos rara vez constituyen un factor clave en las decisiones de inversión de las principales compañías.

La Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Seattle en diciembre de 1999 claramente no permitió ningún avance hacia la inclusión de la inversión en la agenda de negociaciones de la OMC. Sin embargo, en mi opinión, la inversión tendrá que estar sujeta a normas más globales en el seno de la OMC. La inversión es el motor principal tras la globalización económica, como ha quedado más que demostrado en los sucesivos Informes sobre la Inversión Mundial de la UNCTAD. La IDE ha crecido persistentemente por encima del comercio en los últimos diez años aproximadamente. Resulta inevitable que nos traslademos desde los acuerdos bilaterales o regionales sobre la inversión hacia un enfoque multilateral. Desde luego, no podemos tratar de negociar otro AMI en la OMC. La experiencia del AMI nos ha enseñado inestimables lecciones sobre lo que debería incluirse en un acuerdo multilateral sobre la inversión y sobre cómo acometer su negociación.

Creo firmemente que el diálogo en el seno de la OMC sobre reglas para la inversión debería continuar. No deberíamos forzar un inicio inmediato de las negociaciones sobre esta cuestión, pero hemos llegado al punto en el que podemos empezar a discutir qué elementos podrían quedar sujetos a posibles reglas de la OMC. Espero que no perdamos mucho tiempo antes de empezar este importante trabajo.